

# LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE DOCTRINA DE CONFLICTO CONVENCIONAL A UNA DE TIEMPOS DE PAZ: LOS CASOS DE CHILE Y ECUADOR<sup>1</sup>

Lester Martin Cabrera<sup>2</sup>

## Introducción

¿Cuáles son los principales puntos en los que las Fuerzas Armadas de América del Sur han ido estableciendo sus parámetros doctrinarios, para ser fuerzas en tiempos de paz? ¿Cómo se aplica lo anterior a los casos de Chile y Ecuador? El presente trabajo tiene por objetivo responder a las interrogantes anteriormente señaladas, pero pese a un posterior desarrollo del trabajo, se tiene contemplado generar respuestas simples, a modo de establecer una base introductoria. En primer lugar, la mayoría de las Fuerzas Armadas en Suramérica posee dentro de sus estructuras doctrinarias, la base del concepto de disuasión como una parte sustancial en sus modelos de planificación. Así, tanto la estructura de las fuerzas, el despliegue en el territorio, así como también las compras y renovación de armamento, se estipulan sobre las necesidades institucionales, pero sobre el mencionado concepto. A lo anterior, también debe añadirse la principal misión constitucional de los cuerpos armados señalados, la cual es la protección de la integridad territorial. Y a consecuencia de lo anterior, sumado a un proceso histórico, social y cultural, se logra una perspectiva de integración de las Fuerzas Armadas con el Estado, teniendo como procesos clave su participación en caso de un conflicto bélico internacional, o el enfrentamiento con grupos armados que posean una con-

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue producto de una investigación expuesta en el 4to Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, en la ciudad de Salamanca, España, en julio de 2017.

<sup>2</sup> Ph.D em Estudos Internacionais, Profesor Invitado, Estudios Internacionales y Comunicación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, Ecuador. E-mail: cabrera.lester@gmail.com

figuración que rivalicen con las Fuerzas Armadas.

Pero sin perjuicio del anterior panorama, las Fuerzas Armadas de la región no participan en un conflicto bélico convencional real desde hace varias décadas, lo que se puede deber tanto a que los países han cerrado los temas limítrofes pendientes con instrumentos legales reconocidos internacionalmente, y aquellos que aún mantienen diferencias, han optado por resolverlas a través de medios pacíficos. En conjunto con lo anterior, el advenimiento de la democracia como el régimen de gobierno, la interdependencia económica que se da entre varios países de la región, y la aparición de las denominadas “nuevas amenazas”, han dado como consecuencia que la probabilidad de un conflicto armado, si bien aún no desaparece del todo, haya disminuido de manera importante. Este punto de vista no solamente afecta a la forma de percibir los fenómenos desde el Estado y la sociedad que representan, sino que también a las propias Fuerzas Armadas, ya que la base de su misión fundamental se encuentra dentro de un proceso de cambio. Siendo así, los cuerpos armados han comenzado a establecer nuevos parámetros doctrinarios, tomando en cuenta una perspectiva más vinculada a los tiempos de paz que evidencia la región. Al respecto, es posible observar como casos de estudio las experiencias tanto de Chile como de Ecuador, estableciendo con ello comunes denominadores, como también diferencias sustanciales en sus procesos.

El objeto de estudio se enfoca en establecer cuáles son los principales elementos, tanto para los casos de Chile y Ecuador, que generan las bases para una eventual modificación o el inicio de un debate en torno a las funciones de sus cuerpos armados, más allá de las ya señaladas. En este plano, es posible considerar que la influencia de los medios externos, ha sido mayor que aquellos aspectos que son propios de los países, al considerar las eventuales ampliaciones en los roles y funciones de sus cuerpos armados. Pero pese a lo mencionado, son los elementos endógenos de los Estados los que, finalmente, establecen las diferencias entre los mismos, debido principalmente a que es en la realidad interna donde se pondera de manera diferente un mismo fenómeno exógeno al Estado. Así, al considerar elementos tan subjetivos como la “ponderación”, el presente trabajo posee un alto componente de interpretación sobre la base de documentos oficiales, como también de las experiencias que se han podido rescatar a través tanto de medios escritos como de la propia vivencia del suscrito con actores vinculados a las Fuerzas Armadas en ambos países.

Se ha optado por establecer un estudio comparado sobre la base de componentes relativamente similares, especialmente en caso de Chile y Ecuador, tomando en cuenta la cantidad de población, relaciones institucionales históricas de cooperación, como también doctrinas similares, con el fin de

lograr conocer sus realidades y dificultades en torno al contexto de seguridad y Defensa regional señalado. Lo anterior además se complementa en el caso de que en ambos países, los factores que inciden en el cambio de contexto se observan, aunque con algunas diferencias. No obstante, y pese a que se establecen una serie de dimensiones sobre las cuales sería eventualmente posible replicar dicha estructura metodológica a otros casos, aquello no necesariamente es el objetivo del presente trabajo. Sin embargo, esta investigación tiene la cualidad metodológica de que al comparar la realidad de estos dos países que se encuentran en procesos de cambio en el ámbito antes descrito, resulta posible replicar el presente estudio en, eventualmente, países que compartan algunas de las características descritas.

Se concluye que si bien tanto Chile como Ecuador han establecido procesos de cambios en las dimensiones señaladas, es posible identificar una serie de elementos que limitan, e incluso generan resistencias a los cambios, especialmente en aquellos procesos que vinculan tanto un cambio de doctrina como su posterior implementación. Lo anterior se visualiza especialmente en segmentos de cualidades estructurales, y más específicamente en la doctrina en un plano cultural, y la aplicación de la doctrina en actos concretos. Pero sin perjuicio de lo anterior, también se observa que pese a que las resistencias sean altamente complejas de superar, aquello no debilita la concepción generalizada de que se está dentro de un proceso de cambio mayor, a nivel internacional y regional, en lo que respecta a las necesidades de los países en lo relativo a la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas.

## **El contexto del cambio en seguridad y Defensa para Suramérica**

Hablar de un contexto de cambio implica, per se, que se está dejando atrás una etapa o un proceso, o incluso una parte de aquello, por otro. Y la realización y ejecución de dicho nuevo proceso también implica diferencias con lo anterior. El no cumplir lo mencionado, significaría un proceso de cambio que no es tal. Por lo tanto, se hace necesario señalar, cuál era el contexto anterior en la región en los ámbitos de seguridad y Defensa, y también cuales son los elementos que componen el eventual nuevo contexto, especialmente en términos de procesos. En este sentido, es posible considerar cinco aspectos en los cuales se hace palpable el cambio: en primer lugar, el hecho de que la mayoría de las disputas limítrofes entre los países de Suramérica, han llegado a una resolución entre las diferentes partes involucradas; en segundo lugar, se aprecia que aquellas disputas y diferencias territoriales que persisten, han

tenido un tratamiento diverso por parte de los países, priorizando una solución pacífica de las controversias, en contraposición con la utilización de los medios bélicos. En tercer lugar, se observa que en la región la democracia se ha impuesto como el principal régimen de gobierno, el cual ha sido legitimado por el resto de los países tanto de la región, como también por diferentes organismos en un sentido regional como internacional. En cuarto aspecto, se logra visualizar un alto grado de interdependencia entre los Estados de América del Sur, destacando en este sentido en primer lugar el aspecto económico, pero con un fuerte componente social y cultural que se encuentran en alza, aunque tomando en cuenta algunos aspectos que maximizan o minimizan el mencionado proceso. Y finalmente, se han experimentado nuevas formas de amenazas que han tenido altos impactos negativos en el desarrollo y seguridad de los países de la región, más allá de las denominadas amenazas tradicionales, dando como consecuencia una nueva forma de visualizar la seguridad tanto a nivel regional como en el mundo.

Uno de los aspectos a tomar en consideración, se basa en que los procesos señalados no pueden entenderse como aspectos atomizados y excluyentes uno del otro, sino que poseen una vinculación entre sí, a la vez que mantienen una relación con procesos de mayor peso y alcance. En este sentido, los procesos señalados actuarían como variables intervinientes, que influyen en el comportamiento y direccionamiento de los procesos de cambio en las nociones de seguridad y Defensa como un todo. Pero a lo anterior, debe necesariamente considerarse el hecho de que pese a que son aspectos que intervienen, poseen una ponderación diferente para cada uno de los casos. Esto depende especialmente del grado de importancia y relevancia que un factor tenga en una realidad u otra, partiendo de la base de que existen elementos idiosincráticos y de formación, tanto a nivel de las sociedades como también de los propios cuerpos armados, que generan facilidades en la adopción de determinados conceptos, como a su vez resistencias (Neumann 2010, Zehfuss 2009).

Un ejemplo de lo anterior se visualiza en torno a la interpretación que la noción de interdependencia puede generar en el plano de la seguridad y la Defensa. Así, y desde un punto de vista liberal, la interdependencia se observa como un proceso que ayuda a comprender una disminución de la probabilidad de un conflicto bélico convencional entre dos o más países, debido tanto a que una aventura bélica traería más perjuicios que beneficios para las partes involucradas, como también al hecho de que se amplían los canales de comunicación entre los actores. Pero también se interpreta a la interdependencia desde un punto de vista diferente, tomando en cuenta que al crear mayores canales de comunicación y de dependencia mutua, diversos

actores pueden intervenir en espacios sensibles y con cualidades estratégicas para una de las partes, lo que de por sí generaría un aumento en la desconfianza y en la conflictividad. Lo anterior, incluso, sin tomar en cuenta el grado de asimetría que la interdependencia posee, lo que da cabida a la intervención de otros procesos en el engranaje señalado, como por ejemplo la apertura de fronteras, la inclusión de las Fuerzas Armadas como un actor dentro del mercado nacional e internacional, o incluso la inclusión del país dentro de un proceso de integración regional, que influyen directamente en la noción de seguridad y Defensa.

Como se mencionó en su momento, uno de los elementos característicos de la región desde la conformación de las repúblicas en el siglo XIX, hasta la misma década de 1990, fueron los temas territoriales pendientes entre los Estados. De acuerdo a Juan Carlos Arriaga (2013), este tipo de conflictos en la región tuvo dos aspectos esenciales en lo que respecta a su origen. En primer lugar, la vaga delimitación de los espacios territoriales-administrativos que hicieron las autoridades españolas en el momento de la Colonia, que luego dio parte a la delimitación de los futuros Estados-Nación en la región. Y en segundo lugar, están los intereses de las nuevas oligarquías suramericanas que deseaban mantener sus espacios de poder con aquellas autoridades que les permitían lograr aquello. Con esto, se observa una concepción altamente elitista de los procesos de independencia de los países, lo que sumado a la perspectiva vaga de demarcación territorial dejada en la época de la Colonia española, dio paso a los diferentes conflictos bélicos, evidenciados con mayor fuerza en la segunda mitad del siglo XIX.

Las definiciones territoriales se solucionaron durante el siglo XIX, en la gran mayoría de los casos, a través de la utilización del instrumento bélico, lo que dio lugar a una concepción en donde la fuerza militar era un factor decisivo para la imposición de intereses de un país por sobre otro, especialmente cuando habían controversias territoriales (Nunn 2011). Este enfoque fue el generador de las “carreras armamentistas” entre algunos países de la región, especialmente en las dos primeras décadas del siglo XX. Pero pese a las negativas consecuencias económicas que tuvo la mantención de altos presupuestos en armamento, mantención y renovación, los países de América del Sur no emplearon estos (con la excepción de Argentina, en su conflicto con Inglaterra por las Islas Malvinas), salvo con la configuración del proceso de “disuasión” (Kacowicz y Mares 2016). No obstante, los países aún mantenían problemas y desavenencias territoriales que eran gestionadas a través del uso de las Fuerzas Armadas, como fue el caso del conflicto entre Ecuador y Perú en el año 1995 en la zona del Alto Cenepa, más conocido como la “Guerra del Cóndor”.

Incluso, la concepción de protección del territorio a través de los medios bélicos, va más allá en lo que respecta a la generación y fortalecimiento de los parámetros doctrinarios de las Fuerzas Armadas de la región. Es así como producto de la necesidad de mantener una fuerza preparada para un conflicto convencional, se comenzó con el proceso denominado “profesionalización” de las Fuerzas Armadas, el cual consistió en la preparación del personal militar, específicamente los oficiales, en aspectos vinculados a la generación de conocimiento dentro del campo de las ciencias militares. Y dentro de las áreas del conocimiento de las ciencias militares, destacaban especialmente la estrategia, elementos relacionados al mando y control de las diferentes unidades militares, así como también aspectos vinculados a la geopolítica y la realidad vecinal de cada país (Nunn 2011). Aquello fue considerado como parte del conocimiento básico que se le daba a los alumnos que eran parte de las Escuelas Superiores o Academias de Guerra en la región, pero siempre teniendo como una parte estructural, la consideración de que el país tenía que tener una noción disuasiva, especialmente en lo que respecta a los medios convencionales para hacer la guerra, para así lograr cumplir los parámetros más básicos de la profesionalización militar. Pero lo que también sucedía, era que el modelo disuasivo era mantenido y fortalecido, más allá de que el contexto internacional de seguridad y Defensa, e incluso a nivel nacional, se iba modificando, especialmente desde el fin de la Guerra Fría.

Siendo así, el cambio no solamente se genera al momento de resolver una disputa entre actores estatales, sino más bien por las formas y los elementos que se aprecian como influyentes en dichos procesos. En primer lugar, la totalidad de los conflictos territoriales que fueron resueltos, lo hicieron a través de un tratado internacional, generando con ello tanto derechos como responsabilidades entre las partes contratantes. Pero además de lo anterior, un tratado internacional posee una concepción jurídica diferente desde el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU), debido a que la totalidad de dichos instrumentos jurídicos, deben ser depositados en dicha organización, como forma de establecer tanto una legitimidad internacional como una noción de transparencia entre los actores cuando se pudiese producir alguna diferencia. Pero tal vez más relevante que lo mencionado, es que la ONU establece mecanismos de regulación para el uso de la fuerza. Por lo tanto, los países no son libres de actuar con la utilización del instrumento bélico cuando aparecen discrepancias entre Estados. Así, Naciones Unidas ha servido como un actor “disuasivo” hacia los países, en lo que respecta a la utilización de sus Fuerzas Armadas en términos convencionales (Jackson 2007).

Y en segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, es necesario precisar que las disputas territoriales que aún se mantienen pendientes, los

países han establecido como el principal instrumento para resolver sus diferencias al Derecho Internacional Público. A través de mecanismos pacíficos, apoyados por la ONU, los Estados en Suramérica, han decidido la utilización de los mismos como los instrumentos validos cuando se presenta una controversia territorial, siendo el mecanismo más utilizado en el presente siglo XXI las sentencias dictadas por la Corte Internacional de Justicia de La Haya, tribunal internacional vinculado al sistema de la ONU, y que la mayoría de los países de la región reconoce con competencia para aquello a través del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, mejor conocido como el “Pacto de Bogotá” firmado el año 1948<sup>3</sup>. Así, una buena cantidad de los países de la región han optado por solucionar sus problemas territoriales a través del tratados internacionales; y aquellos que aún mantienen diferencias sobre un espacio territorial, han tomado la decisión de priorizar mecanismos pacíficos de resolución de controversias, amparados a través del sistema ONU.

Pero lo mencionado no puede ser interpretado como un elemento absoluto, sino que necesariamente se debe vincular a otros procesos, para lograr una mejor comprensión del fenómeno de cambio señalado en su momento. Y dentro de esos otros procesos, es posible señalar a la democracia como el régimen de gobierno imperante, así como también la gran y creciente interdependencia que una serie de países de Suramérica poseen. Desde comienzos del siglo XXI, la democracia ha sido el régimen de gobierno regionalmente aceptado, lo cual posee una doble perspectiva. En primer lugar, se establece que la democracia es el régimen de gobierno que se antepone a las perspectivas autoritarias; es decir, los líderes del gobierno son electos por la ciudadanía a través de elecciones periódicas y que el proceso en sí se somete al escrutinio de la sociedad como de organismos internacionales, donde se valida la transparencia del mismo. Con lo anterior, se busca establecer una adecuada representatividad de los gobernados a través de los gobernantes. Y en segundo lugar, la democracia se ha establecido como el régimen de gobierno legítimamente reconocido por el resto de los países de la región. Así, y como consecuencia de los regímenes autoritarios que se evidenciaron en la región por la década de los 70’, la democracia se visualiza como aquel régimen donde los derechos humanos son mayormente respetados, así como las libertades fundamentales. Derivado de lo señalado, cuando algún país suramericano demuestra una crisis institucional que pudiese poner en riesgo el sistema democrático, los organismos regionales actúan para que aquello no suceda. Lo mencionado

---

3 El Pacto de Bogotá fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, tanto Argentina, Cuba, Estados Unidos, Guatemala y Venezuela no lo han ratificado, y Colombia como El Salvador lo denunciaron.

aconteció a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en los sucesos de Bolivia, Ecuador y Paraguay en lo que va del siglo XXI.

Como un complemento a lo mencionado sobre la perspectiva de mantención del sistema democrático en la región, está el hecho de que al tener mayores países que han abrazado la mantención de la democracia como su régimen de gobierno, ha dado paso a la apertura de nuevos canales de comunicación y actores que intervienen en la generación o ejecución de las diferentes áreas de la política exterior entre los países de la región. En este sentido, se destaca el hecho de que si bien los asuntos de gestión tanto internacional como en temas de seguridad de la región, aún está fuertemente centralizada en el aparato estatal (Weiffen y Duarte 2017), se visualizan estrategias, específicamente en las áreas de frontera, para canalizar esfuerzos y medidas que ayuden a los habitantes que transitan constantemente entre países (Ovando 2017). Lo anterior, sumado a iniciativas paradiplomáticas, ha permitido que en caso de algún problema o mal entendido, se activen canales de diálogo más rápidos y específicos, evitando con ello la escalada del conflicto. Y si bien aquello no necesariamente es propio de visualizarlo exclusivamente dentro de un régimen democrático, lo cierto es que ha sido gracias a las cualidades de dicho régimen, donde aquellos espacios, especialmente los vinculados a comunicación en el espacio fronterizo, han aumentado y acrecentado su relevancia, especialmente en momentos en donde se han visualizado disputas territoriales dentro de dichos espacios geográficos.

Otro de los puntos sobre los cuales se puede visualizar un grado de influencia entre la disminución de la probabilidad de un conflicto armado, es la vinculación entre las económicas de los países de la región, considerando además en este punto la presencia de otros actores con influencia internacional, como son empresas de características transnacionales, estableciendo una lógica de dependencia mutua o interdependencia. En este sentido, se señala que la concepción de interdependencia limita el que los países resuelvan sus diferencias por la vía armada, debido a las consecuencias negativas que aquella forma de relación trae al comercio, como a otras áreas de interrelación entre las sociedades que componen los Estados (Morgan 2007). Sin embargo, para el caso de Suramérica, pese a que se observa un alto grado de interdependencia entre modelos de desarrollo económico, como es el caso de la relación entre Argentina-Brasil o Chile-Perú, aquello en estricto rigor es una visión reduccionista del fenómeno de la interdependencia, debido a que la vinculación entre países no ha llegado a las mismas esferas como en el caso europeo o norteamericano (entre Canadá y Estados Unidos de Norteamérica), sino que se ha priorizado en aspectos comerciales y de movilidad. Pero lo relevante del caso, es que es posible observar que la interdependencia y la democracia

van de la mano, debido a que producto de un sistema democrático más institucionalizado, se amplían los canales de diálogo y negociación, dando como resultado el aumento de los vínculos entre países y, con ello, un cambio en las perspectivas de amenaza a la seguridad y Defensa de los mismos.

Como una forma de complementar las ideas señaladas, y pese a que los argumentos expuestos poseen una raíz teórica de entendimiento que deviene de una visión liberal, aquello no necesariamente puede ser considerado como un punto de vista exclusivo. Incluso, dentro del contexto mencionado en su momento, existen otros fenómenos que han dado como consecuencia un cambio en la forma de apreciar los peligros y amenazas que afectan al Estado, particularmente desde una perspectiva en la cual las denominadas convencionales, es decir, aquellas que provienen de un actor estatal hacia otro, han dado paso a fenómenos que devienen de actores no estatales. Esos fenómenos se han catalogado como amenazas no convencionales o nuevas amenazas, y poseen un alto grado de impacto negativo en las sociedades que se ven afectadas (Cabrera 2012, David 2008).

El problema radica en que si bien estos fenómenos se han presentado a lo largo de la historia en los diferentes países de la región, el panorama que se visualiza en el siglo XXI no muestra una variación de la naturaleza de los fenómenos en sí, sino que en su magnitud y en los medios que se utilizan. A raíz de aquello, es que es posible evidenciar que si antes el actuar de los grupos institucionales abocados a la seguridad interna de los países, como son mayormente las Policías, podían hacer frente al actuar de los actores que gestionaban actividades ilícitas, aquello ya no es posible, debido a la magnitud del fenómeno y los medios que se utilizan, siendo estos últimos cada vez más sofisticados en términos tecnológicos y de recursos (Rivera 2008). Es por ello que al considerar a las nuevas amenazas como actores y procesos que intervienen de manera constante, y cada vez con mayor afectaciones negativas para las sociedades, se visualiza una necesidad de equilibrar la balanza, siempre en términos de medios, con la utilización de las Fuerzas Armadas, tanto como una forma auxiliar de cooperación en medios para las Policías, o de plano como una parte operativa más, en el combate a las nuevas amenazas.

La aparición de estas denominadas amenazas no convencionales, las que no poseen una cualidad de conflicto bélico tradicional pero que son permanentes, afectan a la población y en múltiples casos se operacionalizan a través de medios de guerra, tanto de los actores distintos al Estado como también por los organismos encargados de combatir aquellos fenómenos. Sin embargo, tanto el impacto y la magnitud de los fenómenos señalados, ha dado a que las Fuerzas Armadas y sus respectivos Estados hayan establecido cambios en las respectivas doctrinas de seguridad y Defensa, con el objetivo

de tener un mejor cometido, tomando en consideración su ubicación geográfica como también el grado de permeabilidad que poseen en el ámbito de sus fronteras, entre otros aspectos. Así, considerando tanto aspectos contextuales como también de sus cualidades geográficas y políticas, los Estados de la región han comenzado un lento pero claro proceso de modificación de sus cuerpos armados, identificándose especialmente en el cambio de las doctrinas generales para las Fuerzas Armadas.

## La necesidad de cambio de doctrina y resistencias

Como consecuencia de los procesos señalados, es que la probabilidad de un enfrentamiento bélico entre países de la región, si bien no se ha anulado en su totalidad, ha dado paso a un decrecimiento de la probabilidad de que aquello ocurra, especialmente cuando se está en presencia de una controversia o diferencia en el aspecto territorial. Pero lo relevante en este punto es que la concepción clásica del uso de las Fuerzas Armadas se encuentra en un proceso de cambio y renovación, producto que la perspectiva e interpretación en torno al concepto de “disuasión”, desde una visión convencional, no resulta aplicable en su totalidad o, en su defecto, no es apto para poder establecer una estructura y planificación en el ámbito estratégico para los países. Para estos efectos, se contempla que la concepción en torno a la disuasión convencional está condicionada directamente al peso del elemento militar, el cual es mayor con respecto a otros aspectos, desde una visión de la estrategia clásica (Gray 2012). Siendo así, la disuasión se basa en la percepción que puede tener un eventual y/o potencial adversario, de que el costo de emprender una operación armada, son mayores que los beneficios que a través de la misma se puedan obtener (Morgan 2003).

Esta forma de comprender la disuasión es, como se mencionó en su momento, desde una concepción convencional. Es decir, la disuasión se observa que funciona cuando el eventual adversario no efectúa alguna acción que pueda ir en contra de los intereses de un país, pero desde el punto de vista militar. Sin embargo, aquella interpretación no solamente es restringida, sino que también no se aplica en su totalidad al contexto regional señalado en su momento, por diversas razones. De acuerdo a Frank Zagare y Marc Kilgour, la visión de la disuasión posee dos grandes componentes. Por un lado, se tiene la perspectiva militar, que es la que ha prevalecido en la elaboración de los planes y doctrinas de las Fuerzas Armadas de la región; pero por otro lado, la disuasión posee un fuerte componente político, el cual se traduce en las acciones diplomáticas que los países establecen para acompañar el proceso anterior. Siendo así, la disuasión no puede comprenderse exclusivamente

como un aspecto militar, sino que debe ir complementada con los esfuerzos internacionales, con el objetivo de minimizar cualquier grado de amenaza a los diversos intereses que pueda tener un Estado (Zagare y Kilgour 2004). E incluso dentro de lo mencionado, están una serie de aspectos que podrían determinar el actuar político de un Estado, como es lo económico-comercial o incluso las posibles vínculos internacionales y alianzas que se puedan tener, por lo que se podría considerar que este último enfoque tiene una cualidad multidimensional, al momento de abordar el proceso de la disuasión.

Pero como consecuencia de la anterior situación, es que en América del Sur se genera el siguiente panorama. Por un lado, se posee un enfoque militar de la disuasión, pero por otro lado el componente político de la misma no se materializa de manera efectiva. Eso se puede visualizar a través de las demandas que se han dado en tribunales internacionales de justicia, teniendo de por medio discusiones y controversias de carácter territorial. Así, el hecho de poseer un componente armado “disuasivo”, no ha sido un aspecto clave para la concepción de la disuasión al momento de tomar una decisión de demandar internacionalmente a un país. Incluso, los términos de la demanda son, en la mayoría de los casos, aceptados por la parte demandada, ya que se considera que aquella visión se encuentra contemplada como uno más de los múltiples mecanismos pacíficos para resolver las controversias entre Estados. Por lo tanto, la disuasión como concepto, para el ámbito regional, no se emplea de una forma holística, generando con ello una forma asimétrica en el uso de los instrumentos que son parte de aquella concepción estratégica, y dejando atomizadas las doctrinas “disuasivas” de los componentes armados convencionales.

Otro de los componentes que se evidencian dentro de un esquema generalizado de cambios y renovación de doctrinas, es aquel que se relaciona con el aumento de las tareas vinculadas al desarrollo por parte de las Fuerzas Armadas de la región. Si bien es cierto que es posible comprobar que los cuerpos armados, a lo largo de la historia de los diferentes países de la región, han contribuido de manera considerable a mejorar las condiciones de desarrollo y de vida de la población, especialmente cuando se trata de zonas que se podrían denominar como aisladas de los principales centros urbanos de un país. Pero dichos esfuerzos, si bien pueden considerarse como parte de la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas, no necesariamente se circunscriben como una parte sustancial de una doctrina nacional en el uso de los medios armados, debido a que la principal labor de los cuerpos mencionados en la región, se asocia a la mantención de la integridad territorial basándose en la concepción doctrinaria de la disuasión (Thies 2016). Derivado de lo anterior entonces, es que se comprende que las labores de ayuda a la población y al

desarrollo en términos generales, es una función secundaria o subsidiaria de los cuerpos armados.

Y ha sido dentro de aquella “funciones subsidiarias”, en las cuales las denominadas nuevas amenazas o amenazas no convencionales se han circunscrito. No obstante aquello, lo anterior también es consecuencia de un contexto en el cual es complejo clasificar un fenómeno que tiene, de por sí, una naturaleza difusa y que escapa de la noción convencional o clásica de amenaza, tomando en cuenta la visión doctrinaria de las Fuerzas Armadas en la región. El contexto señalado en cuestión, da cuenta de una serie de fenómenos que no necesariamente se circunscriben al actuar o control por parte de un Estado en particular, ni tampoco poseen un alcance definido en cuanto a sus manifestaciones, instrumentos y consecuencias tanto para los países, como también para las propias sociedades en general. Con ello, fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, por mencionar algunos de los más relevantes para la región, han sido parte de las agendas y directrices regionales de seguridad en general, como de las políticas de seguridad y de Defensa de los países en particular (Stolberg 2012).

Siendo así, y como consecuencia del contexto mencionado, es que las Fuerzas Armadas se han visto en la necesidad de mantener dentro de sus misiones, un rol que esté en función de mitigar el impacto negativo de las amenazas señaladas en los respectivos países. Pero aquello a su vez, tiene una explicación que deviene de elementos internos a los países, como también del ámbito externo. Dentro de los primeros es posible considerar un apoyo a las funciones que cumplen cuerpos de seguridad y policía, que se han visto sobrepasados tanto en medios como en competencias, y la realidad interna de cada Estado en materia de seguridad y Defensa. Mientras que los aspectos externos vienen dados por el nivel de vinculación regional que tiene el país en cuestión, como también por la naturaleza y dimensiones de las amenazas que se ciernen sobre los países (Griffiths 2007).

Uno de los aspectos que ha llevado a que los cuerpos armados sean parte del combate a las denominadas amenazas de características no convencionales, es el hecho de que las instituciones tradicionalmente enfocadas en dicho objetivo, se han visto sobrepasadas en su actuar, tanto por la escases de recursos que poseen, como también por la naturaleza misma de la amenaza. En este plano, es que se ha podido evidenciar una buena cantidad de casos de corrupción, como consecuencia del actuar de bandas criminales, que poseen una gran cantidad de recursos económicos. Siendo así, al ser las Fuerzas Armadas el único estamento que legalmente posee instrucción en armas como en elementos tecnológicos de apoyo y logística, relativamente similares en comparación a los cuerpos policiales, se han visto en la necesidad de cooperar

con los mismos en el combate a este tipo de fenómenos (Pion-Berlin 2010, Bruneau 2005).

Otro de los aspectos internos que podrían explicar el empleo de los medios tradicionales de la Defensa, en tareas que no son las propias dentro de su concepción doctrinaria clásica, son las realidades que experimenta cada país en particular. Por ejemplo, las cualidades geográficas de un Estado, si bien pueden tener puntos similares con otros países, al fin y al cabo son únicas. Este aspecto posee un alto grado de influencia en materias de seguridad interna, ya que los actores que son parte de los fenómenos criminales transnacionales, conocen de aquellas realidades y las utilizan a su favor. Algunos ejemplos de aquello es lo que sucede en los casos de Colombia, Perú y Bolivia en la región, por mencionar algunos de los más significativos. Incluso, el posicionamiento geográfico que tenga el país, desde una noción geopolítica clásica, da pie para sostener una caracterización de dicho Estado, dentro de la lógica económica y comercial, tanto en un sentido lícito como ilícito (Cabrera 2019). Por lo tanto, al tener cualidades geográficas complejas y únicas, en donde los cuerpos tradicionales de la seguridad no poseen los instrumentos necesarios para combatir a los mencionados grupos, son las Fuerzas Armadas las llamadas a realizar dicha acción. No obstante, y como se mencionó en su momento, los aspectos internos mencionados no pueden comprenderse en su integridad si se visualizan atomizados y separados el uno del otro (Celi 2015, Palma 2015).

Mientras que en el plano externo, la relación y vinculación que posee un Estado con un determinado entorno, preferentemente en un ámbito regional y vecinal, determinan en buena medida un grado de influencia en lo relativo tanto al posicionamiento territorial de las Fuerzas Armadas, como también el tipo y magnitud de los fenómenos que amenazan a la respectiva sociedad. En otras palabras, dependiendo si existe alguna reclamación territorial por parte de un país vecino, la localización de los principales medios bélicos estarán vinculados a aquella zona. Así también, si un país se encuentra geográficamente entre dos grandes polos de producción de droga, o en su defecto es utilizado como puerta de salida para el narcotráfico, debido a su posicionamiento portuario, son elementos a ser considerados como fuentes que aumentan potencialmente el impacto de los fenómenos negativos hacia el país.

Los aspectos señalados no solamente predisponen a un eventual cambio de doctrina en los cuerpos armados, sino que además en la manera en que se efectúa y planifica la profesionalización de los mismos. En este plano, se hace necesario que en conjunto con una eventual modificación de la doctrina de las Fuerzas Armadas, se posea un elevado nivel de profesionalización de las personas que son parte de las mismas, debido a que un cambio de doctrina no necesariamente implica un desmantelamiento de las capacidades y

competencias que se poseían en su momento. Al contrario. Lo que se estima pertinente en este punto, es la mantención de una doctrina sobre en torno a la función principal de los mencionados cuerpos (protección de la integridad territorial), pero añadiéndole mayores capacidades en función de sus nuevos y eventuales roles. Esto da como directa consecuencia un aumento cualitativo como cuantitativo en las competencias y características del personal militar, tomando en consideración un aumento en la profesionalización del personal; es decir, en este ámbito, las Fuerzas Armadas si bien no deben dejar de considerar su rol fundamental, deben estar preparadas para otras funciones que, pese a que no son las principales, son parte de su actuar en el actual contexto, tanto interno como externo. Esto a su vez ha dado paso, en algunos casos, a una concepción de “polivalencia” de las Fuerzas Armadas, especialmente cuando los países se ven constantemente afectados por acontecimientos naturales como terremotos, maremotos, inundaciones, grandes incendios forestales, por mencionar algunos fenómenos derivados de la naturaleza (Kacowicz y Mares 2016).

Pero el hecho de que países comiencen a vislumbrar una visión en torno a los cambios en los focos de las amenazas, el grado de implicación que dichos fenómenos poseen en las sociedad, y la noción de “polivalencia” dentro del accionar de sus fuerzas, también responde a una concepción que se deriva de que las nuevas amenazas incorporan el accionar de actores que son extra-regionales y que poseen intereses en una serie de elementos regionales. Un caso de ello son la apropiación y control de una serie de recursos naturales que, para diversos países de la región, son considerados claves y con el rótulo de “estratégicos”, producto de que por medio de dichos recursos, los países concentran gran parte de su desarrollo y bienestar para sus respectivas sociedades (Bruckman 2012). Este hecho, aunque tenga una probabilidad menor en cuanto al accionar directo de un Estado extra-regional sobre un país de la región en términos convencionales, también ha llevado a planificar una visión estratégica diferente, donde se recurre a una noción del débil al fuerte, tomando modos y modelos estratégicos que se asocian con la movilidad y el aprovechamiento de las condiciones geográficas a favor, en desmedro de un incremento significativo de las capacidades tecnológicas (Cabrera 2011, Contreras 2008).

El proceso de cambio de doctrina, o en su defecto de una mayor incorporación de funciones y competencias a los cuerpos armados, no es de por sí un proceso de fácil gestión. La doctrina dentro de las Fuerzas Armadas, al ser uno de los componentes bases dentro de la forma de actuar entre sus miembros, como también uno de los pilares en la eventual comprensión de los fenómenos tanto nacionales como internacionales que pudiesen afectar

el objeto principal de resguardo por parte de los mencionados cuerpos, es un elemento que si bien es foco de constantes modificaciones, aquellas no necesariamente son sustanciales, o bien, ayudan a reforzar el grado de relación entre aspectos culturales e institucionales dentro del personal que es parte de la organización. Y al mismo tiempo, dichos elementos doctrinarios, en múltiples ocasiones, poseen una raíz que deviene tanto de las tradiciones de las Fuerzas Armadas, como de la historia de aquellos cuerpos, que en definitiva los hacen únicos y los diferencian de sus pares a nivel internacional, pese a que se observen algunos comunes denominadores. Por ende, un cambio sustancial dentro de la composición doctrinaria de las Fuerzas Armadas, como lo sería la modificación del foco y la comprensión del conflicto, es un aspecto que cambiaría la naturaleza misma de los cuerpos armados, generando con ello resistencias producto de lo mencionado.

Un punto a tomar en cuenta dentro de las resistencias frente a un cambio de doctrina, deviene de lo que se podría considerar como “el peso de la historia”, que a su vez se expresa en la mantención de tradiciones e imaginarios conflictivos, de carácter convencional, principalmente asociado al ámbito vecinal y cuando se posee como antecedente algún tipo de enfrentamiento bélico en la historia bilateral. En este sentido, dentro de la lógica de los imaginarios, es posible encontrar que un sector relevante del segmento castrense y de los tomadores de decisión en el ámbito de la Defensa, siguen considerando como plausible, la repetición de conflictos del pasado bajo una lógica de percepciones de amenaza convencional. Esto además, se explicaría por la manera en que los países vecinos efectúan alusiones sobre aquellos espacios territoriales perdidos y su eventual deseo de recuperación (Jervis 2017, Levy 1983). Siendo así, la disminución de las capacidades militares convencionales, que ayuden en la constitución de la percepción de disuasión, establecería una mayor probabilidad de repetir escenarios de un pasado conflictivo.

Como una forma de complemento a la anterior premisa, se observa que también es posible explicar dicha visión de resistencia de cambio de doctrina, bajo una interpretación geopolítica. En este punto, la consideración de resistencia sería producto del imaginario relacionado tanto a la visión del territorio como un sinónimo de poder absoluto de los países, así como por el hecho de que una eventual pérdida del mismo, puede significar también un posicionamiento estratégico de otro país, que vaya en contra de los intereses del país afectado (Barton 1997). Es por dicha visión que la geopolítica sigue siendo considerada como una disciplina que es parte de la formación de los oficiales de Estado Mayor, que ayuda a entender los procesos políticos y las proyecciones de las cualidades geográficas de un país, en el contexto internacional. Así, incluso desde un punto de vista en lo relativo a la formación profe-

sional y teórica de los oficiales, es que la visión de la disuasión se comprende también desde la óptica de la geopolítica, como una manera de entender las “intenciones” e intereses de otro Estado, en directa relación con los propios intereses, especialmente cuando se está en presencia de aspectos que determinarían una eventual proyección territorial (Cabrera 2018).

Por lo tanto, y considerando lo señalado, es que se hace necesario la incorporación de algunos casos que reflejen no solamente una eventual necesidad de cambio doctrinario en el ámbito de las Fuerzas Armadas, sino que también aquellas resistencias que se han podido visualizar en el mencionado proceso. Ante esto, es posible destacar la comparación de los casos de Chile y Ecuador, ya que son países que han llevado a cabo sendos procesos de reformas dentro de los parámetros y procesos establecidos, enfocándose cada uno en sectores puntuales que se relacionan con los elementos doctrinarios sustanciales en lo relativo a la modificación de la comprensión del foco conflictivo.

## Chile y Ecuador en perspectiva comparada

Uno de los aspectos que fundamenta considerar a Chile y Ecuador en términos comparativos, es que ambos países han evidenciado dentro de la segunda década del siglo XXI, intentos de reforma en el ámbito doctrinario en relación a sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, pese a que se han establecido elementos en común que se han incorporado en sus respectivas planificaciones estratégicas, también se ha visualizado una resistencia de determinados sectores de la Defensa, tomando como argumentos una eventual desprofesionalización de la función militar, como también en lo relativo de dejar la principal prioridad constitucional de los segmentos armados, el cual se basa en la protección de la integridad territorial. Sobre lo mencionado, es que resulta adecuado establecer una descripción en torno a los principales puntos que tanto Chile como Ecuador han experimentado, con el fin de lograr algún grado de perspectiva conjunta y, eventualmente, replicable para la región.

Las experiencias en lo relativo a los procesos de modificación de doctrinas, en un sentido estratégico, en ambos casos, también pasa por momentos políticos coyunturales, que se han visto acrecentados tanto por la forma de evolución de los respectivos sistemas políticos, como por el rol que se desea tener de los cuerpos armados en tiempos de paz. Pero además, existen aspectos que son externos y que, de alguna forma u otra, influyen en la manera de concebir el actuar contemporáneo de las Fuerzas Armadas, como por ejemplo la misma ubicación geográfica del país con respecto a los polos generadores de droga, la permeabilidad de la frontera, por mencionar algunos elementos.

Con ello, tanto Chile como Ecuador poseen aspectos que son comunes como únicos, al momento de describir sus procesos de cambios doctrinarios al nivel estratégico.

## El caso chileno

Uno de los elementos que distinguen la perspectiva chilena, desde el punto de vista de la elaboración de la doctrina desde el nivel estratégico, es el hecho de que el país aún espacia territoriales que son objeto de una reclamación por parte de los países con los cuales comparte frontera. Esto sucede, a la actualidad, con cada uno de sus vecinos. En el caso de la relación con Perú, pese a que ambos países sostuvieron una controversia por la delimitación marítima en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el fallo derivó en un territorio que se encuentra en controversia: el denominado “triángulo terrestre”, el cual es un espacio territorial en el cual comienza la frontera marítima entre ambos países. No obstante, cabe destacar que la magnitud del territorio es solamente de 37.500 metros cuadrados aproximadamente. Con Bolivia, no obstante a que se han interpuesto demandas internacionales en la antes mencionada Corte, tanto de parte de Bolivia a Chile como viceversa, aun dichos procesos persisten, por lo que la gestión de las eventuales resoluciones tomará un tiempo, dejando a un lado la aún existente controversia por el uso de las aguas del río Lauca. Mientras que con Argentina, persiste la no delimitación clara de los denominados “campos de hielo sur”, espacio ubicado en la zona sur de ambos países, pero que pese a la falta de establecimiento de límites internacionales, aquello no ha sido un espacio prioritario en la agenda bilateral. Por lo tanto, desde la perspectiva chilena, el país aún posee en el siglo XXI, un espacio para establecer una percepción de inseguridad, especialmente en torno a su frontera vecinal norte.

Como consecuencia de lo anterior, la doctrina estratégica en el ámbito de la Defensa aún maneja hipótesis de conflicto desde el punto de vista convencional, especialmente con aquellos países en los que se han planteado demandas en tribunales de justicia internacionales por aspectos limítrofes. Aquello es uno de los puntos clave, debido a que Chile aún establece, de manera explícita, el concepto de disuasión dentro de su doctrina, lo que a su vez se ve representado en las diversas compras de material bélico, como también en los propios roles que los cuerpos armados deben tener para tiempos de paz. En este plano, si bien se señala que las Fuerzas Armadas chilenas tienen la misión de resguardar la integridad territorial, aquello también se concibe dentro del plano de la disuasión y la no intromisión en otras labores de características internas (Ministerio de Defensa Nacional 2010).

En este sentido, la visión en torno las relaciones civiles-militares de Chile, si bien ha sido destacada como una forma de separación de esferas en lo relativo a las competencias de cada uno de los planos decisionales mencionados, también es cierto que aquello se explica por el pasado reciente, particularmente el período del gobierno de Augusto Pinochet. La transición a la democracia no solamente condicionó la manera en cómo los civiles y militares se entenderían en un nuevo momento político, sino que además se establecieron las bases sobre las que se darían las relaciones entre ambos segmentos por el resto de los años. Siendo así, la concepción de una eventual amenaza convencional que pueda afectar al país, fue respaldada por el sector civil y político de la Defensa, tanto para separar a los militares de temas políticos, como también para lograr una adecuada profesionalización del segmento de la Defensa en temáticas que eran propias de su competencia, dejando de lado la intromisión en aspecto de seguridad interna. Pero además, se cuenta con la presencia de dos instituciones policiales, con alcance nacional (Carabineros y la Policía de Investigaciones), que se dedican a tareas de seguridad interna, con lo que la presencia de los cuerpos armados convencionales no se hizo necesaria, especialmente en la década de los 90' (Navarro 2013, Nunn 2011).

Sin perjuicio de lo anterior, las Fuerzas Armadas de Chile, incluso dentro del período del Gobierno Militar (1973-1990), se han dedicado a tareas que van más allá de la concepción clásica de la disuasión. Uno de los principales ejemplos de aquello fue la construcción de la denominada Carretera Austral, camino que une a diferentes puntos del país, con los cuales no se tenía una conexión directa. Pero aparte de aquello, ha sido como consecuencia de las catástrofes naturales que han azotado al país en el siglo XXI, en donde las Fuerzas Armadas se han volcado a aspectos de ayuda a la población en situaciones de riesgo. Tal ha sido la relevancia de la colaboración de los cuerpos armados, tanto en labores de salvataje como de reconstrucción, que sus tareas en importantes lapsos de tiempo se han concentrado en encontrar formas de mejorar el nivel de desarrollo de la población, como de optimizar su capacidad de despliegue dentro del territorio nacional, ante situaciones complejas (Griffiths 2011).

Otro de los elementos sobre los cuales los cuerpos armados se consideran claves para el caso chileno, es la de visualizarlos como un instrumento de proyección internacional del país, ya sea a través de distintas operaciones de paz, como también de establecer presencia en el territorio antártico. Ambos aspectos, que se enmarcan dentro de la política exterior del país, son ejecutados a través de la política de Defensa del país, y más específicamente como consecuencia del actuar de diferentes componentes de los cuerpos armados. Este es uno de los aspectos de mayor relevancia en el campo de la

Defensa, debido a que es una directa vinculación entre dicho sector y Relaciones Exteriores. Pero al mismo tiempo, se convierte en una herramienta en donde el país expone y proyecta una determinada imagen al sistema internacional, estableciendo con ello una serie de intereses en los cuales la Defensa en general, y los cuerpos armados en particular, participan de manera activa. Pero estas acciones no necesariamente son representativas de un cambio de doctrina, sino que una ampliación de la misma. Y la aplicación de las acciones señaladas no son ejecutadas en un plano interno, ni tampoco son parte de una modificación doctrinaria sustancial por parte de los cuerpos armados (Navarro 2009).

No obstante lo mencionado, el hecho de intentar un cambio en la concepción doctrinaria de la Defensa, desde un punto de vista tanto político como estratégico, ha sido parte del debate, aunque no ajeno de críticas y múltiples resistencias, desde los diferentes actores involucrados. Un ejemplo de aquello se evidenció en la concepción de la Seguridad Ampliada, concepto que se estableció en la denominada Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD), bajo la administración de Sebastián Piñera (2010-2014). Este concepto involucraba, de forma explícita, que los cuerpos armados pudiesen involucrarse en tareas de apoyo, frente a amenazas no convencionales, especialmente el narcotráfico. Sin embargo, este concepto solamente se quedó como una proposición, ya que la ENSYD no fue aprobada por el Congreso, pese a que se realizaron dos intentos por mejorarla, debido a la resistencia tanto de parlamentarios de diferentes sectores políticos, miembros de las Fuerzas Armadas, como también tomadores de decisión política, en el ámbito de la Defensa (Rivas 2014).

La cualidad de visualizar una “polivalencia” en las Fuerzas Armadas chilenas, si bien se ha visto impulsada por los diferentes desastres socio-naturales que, de manera relativamente constante, afectan al país, no ha minimizado la noción disuasiva de la doctrina de Defensa. Lo anterior se ve reforzado con la publicación del último Libro de la Defensa Nacional, en el año 2017. En dicho libro, el cual mantiene una línea con sus antecesores, especialmente en lo que respecta a la manera en cómo están construidas y planificadas las acciones de los diferentes actores de la Defensa. Sin embargo, también hay un reconocimiento explícito en torno a que la Defensa tiene que considerar, dentro de su planificación, procesos que se encuentran en curso, como por ejemplo la afectación del cambio climático, los nuevos procesos de integración regional, e incluso el aporte de los medios de la Defensa en la construcción de una arquitectura de seguridad mucho más compleja y amplia para el país (Ministerio de Defensa Nacional 2017). Con ello, se deja en clara evidencia que los procesos externos e internos, han tenido una consecuencia

en la manera en que la Defensa se articula, tanto en términos de medios como también en su misma cultura para actuar y organizarse.

Y en relación con lo anterior, es que en el año 2019, a través de un decreto presidencial, con las correspondientes aprobaciones legislativas y legales, se aprobó de manera explícita la participación de las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas al combate al narcotráfico. No obstante, también se estableció que dicha colaboración solamente estará restringida a áreas de vigilancia y apoyo en medios logísticos (El Mercurio 2019). Producto de lo anterior, es que se busca evitar que las Fuerzas Armadas no intervengan directamente en tareas relativas a la captura e investigación en un sentido delictivo, ni tampoco como una fuerza auxiliar, de las labores que efectúan las fuerzas policiales en dicha materia. Pero el reconocimiento legal e institucional de que las Fuerzas Armadas tienen un rol establecido en lo referente al combate al narcotráfico, da pie para nuevas formas de organización y coordinación, especialmente con los entes policiales y civiles vinculados a la tarea asignada.

## El caso ecuatoriano

A diferencia del caso chileno, Ecuador ha concluido la totalidad de los puntos que se tenían pendientes, desde la óptica territorial. Es decir, el país no posee controversia territorial con alguno de los países con los cuales comparte un límite internacional, ya sea terrestre o marítimo. En este sentido, la probabilidad de que se desate un conflicto internacional, como consecuencia de una discrepancia en la interpretación de los límites internacionales, es muy baja para el país. Incluso, el incidente ocurrido en el mes de marzo del año 2008, en la localidad fronteriza de Angostura con Colombia, puede considerarse como consecuencia de la gestión de un conflicto interno, por parte del gobierno colombiano, y que afectó directamente la soberanía ecuatoriana. Pero desde ningún punto de vista, hubo una confrontación entre ambos países cuyo fondo fuesen las diferencias limítrofes. Por lo tanto, la arquitectura estratégica de Ecuador, si bien maneja la concepción de disuasión convencional, se basa en una hipótesis de conflicto cuyo potencial de ocurrencia es altamente bajo, producto de la solución de la totalidad de las controversias territoriales a través de instrumentos internacionales (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011).

Sin embargo, y como otro punto a tomar en cuenta, la ubicación geográfica del país se convierte en un punto débil por sí mismo, derivado de los acontecimientos internos ocurridos en el ámbito interno de los países fronterizos. Por un lado, tanto Colombia como Perú son considerados los principales países productores de cocaína a nivel mundial; y en conjunto con ello, el

caso colombiano posee una derivación más compleja, producto de la presencia de bandas criminales organizadas y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con operaciones en la región fronteriza entre Ecuador y Colombia. Por lo tanto, el impacto de lo acontecido en Colombia, en lo relativo a la gestión de su conflicto interno, es relevante en el panorama de seguridad y Defensa de la sociedad ecuatoriana (Pérez y Cruz 2015).

Derivado de lo anterior, es que pese a que el país ya no posee conflictos convencionales en el ámbito vecinal, el nivel de impacto de las amenazas no convencionales es alto. Y pese a que las Fuerzas Armadas poseen como misión el resguardo de la integridad territorial, como mandato constitucional y misión fundamental, aquello se entiende principalmente desde una óptica de la amenaza convencional. Esta forma de conflicto no convencional, si bien fue debidamente analizado dentro de los Libros de la Defensa (2002 y 2006), su impacto en la doctrina de Defensa del país fue mínimo. Aquella situación se modifica con la gestión presidencial de Rafael Correa (2007-2017), donde tanto en la nueva Constitución como en el Plan Nacional de Seguridad Interna y Externa del 2007, se expone el concepto de Seguridad Integral, el cual involucra una visión más amplia de la seguridad, reconociendo como factores desestabilizadores para el desarrollo del país, aquellos que no necesariamente tenían un origen convencional. Con ello, se da un giro a la doctrina estratégica la Defensa, vinculando otras instituciones, además de las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento de los parámetros de la Seguridad Integral (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa 2008).

El mencionado contexto fue, en un principio hasta mediados de la segunda década del siglo XXI, un aspecto meramente discursivo, debido a que el concepto, pese a la introducción de los denominados Planes Nacionales de Seguridad Integral (2011-2013 y 2014-2017), no había sido debidamente discutido. Fue en el último plan en el que el concepto obtiene una mayor solidez, tanto en los elementos que involucra como también en los fenómenos que impulsan a adoptar dicho concepto. Pero las consecuencias y competencias de cada uno de los actores que eran parte del concepto, seguían siendo un tema por discutir, principalmente para las Fuerzas Armadas. No obstante aquello, fue en el año 2015 donde, a través de una modificación a la Constitución del 2007, en la que se involucra explícitamente a las Fuerzas Armadas en tareas de “apoyo a la Seguridad Integral”. En otras palabras, se obtenía un reconocimiento explícito, desde el nivel político, para que las Fuerzas Armadas pudiesen actuar en determinadas materias de seguridad interna. Con ello, el rol de los cuerpos armados se ampliaba desde el más alto nivel de decisión política y estratégica, lo que también involucraba una modificación de la concepción doctrinaria de las Fuerzas Armadas (Pérez y Cruz 2015).

El acontecimiento señalado puede entenderse, dentro del contexto ecuatoriano, bajo tres premisas. La primera, es que el impacto negativo de las amenazas no convencionales ha sido más perjudicial de lo que se tenía contemplado en una eventual planificación, y los recursos empleados en tareas de seguridad interna para la Policía Nacional, no resultaron suficientes, por lo que la incorporación de las Fuerzas Armadas ayudaría a mitigar la problemática. En segundo lugar, al haber establecido la totalidad de los límites internacionales del país (el último fue el límite marítimo con Costa Rica en 2016), desde un punto de vista económico, no se tiene una necesidad imperiosa, desde el nivel político, de tener Fuerzas Armadas preparadas para un conflicto bélico cuya probabilidad es baja. Por ende, su empleo debe ser bajo una premisa de conflicto que, pese a que sea no convencional, se encuentra presente y produce una afectación negativa en el desarrollo del país. Y en tercer lugar, las actuales capacidades de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en términos de disuasión, en comparación con los países limítrofes, no reúnen las condiciones para lograr el efecto deseado. Y derivado de las condiciones económicas negativas que el país ha presentado en los últimos 3 años, producto de la caída internacional del precio del petróleo, no se justifica la adquisición de material bélico bajo la premisa de la disuasión.

Pese al direccionamiento político en torno a la aplicación de la Seguridad Integral, por parte de las Fuerzas Armadas, las resistencias se han manifestado principalmente en la relaciones civiles-militares en el país. Desde el lado militar, las principales preocupaciones van por una “desprofesionalización” del personal, debido a que al estar más vinculados a tareas de seguridad interna, no tendrán tiempo para adquirir y reforzar las competencias necesarias para cumplir el rol principal de las Fuerzas Armadas. Mientras que del lado político, se observa que las tareas relacionadas a la Seguridad Integral, son una forma de mantener a los cuerpos armados en acción, y no simplemente bajo un concepto abstracto como el de disuasión. No obstante, la misma vinculación de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad Integral es de por sí amplia, y queda a discreción de lo que establezca la ley. Por lo tanto, el debate sobre la construcción de una nueva doctrina, quedaba reducido a un planteamiento de orden/acatamiento entre el nivel político y el militar, y no daba espacio para una adecuada socialización de las eventuales consecuencias, tanto positivas como negativas, que dicha normativa pudiese generar.

El anterior panorama en torno a las implicancias de la Seguridad Integral y la conformación de un nuevo esquema doctrinario para la Defensa, cambió radicalmente por aspectos internos y externos. El principal elemento interno se relaciona con el advenimiento del nuevo gobierno de Lenin Moreno, en el año 2017. La nueva administración estableció un cambio diametral,

en comparación con la anterior gestión gubernamental, en lo relativo a la conducción y gestión de la Defensa, asignando a un General en situación de retiro, el mando del Ministerio de Defensa, dando paso a la elaboración de nuevas directrices en dicho campo, tratando de retomar nociones doctrinarias propias de los últimos Libros de la Defensa. No obstante aquello, fue el elemento externo lo que determinó el actuar doctrinario de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. El 27 de enero de 2018, ocurrió un atentado terrorista, en contra del distrito policial en la localidad de San Lorenzo, cercano a la frontera con Colombia. Fue un coche bomba, causando daños en la estructura y 23 personas heridas, siendo perpetrado por el grupo disidente de las FARC Oliver Sinisterra (El Comercio 2018). Esto dio paso a una progresiva “militarización” de la frontera norte, estableciendo incluso un nuevo teatro de operaciones, coordinado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de minimizar las consecuencias negativas del proceso de paz colombiano, y en especial a los grupos que se mantuvieron al margen del mismo.

Derivado de lo mencionado, es que la discusión sobre nuevos paradigmas doctrinarios en el ámbito de la Defensa, quedó relativamente al margen, debido a los procesos conflictivos que el país comenzaba a evidenciar, dando paso a la mantención de parámetros doctrinarios más clásicos, viéndose esto evidenciado con la publicación de la última Política de la Defensa Nacional del Ecuador, más conocida como el Libro Blando de la Defensa, en el año 2018. En dicho documento, se observa que pese a que el país evidencia la presencia de procesos conflictivos derivados de actores no estatales, sigue estructurando una política de Defensa sobre la base del concepto de disuasión, aunque de manera restringida. La restricción viene dada por la situación estratégica del Ecuador, así como por el hecho de privilegiar los vínculos con potencias, específicamente Estados Unidos de América, en la construcción y aplicación de relaciones y políticas de cooperación, en el ámbito de la Defensa (Ministerio de Defensa Nacional 2018).

El problema con lo expuesto anteriormente, no va por el hecho de volver a los cánones doctrinarios que se dejaron de observar durante la administración de Rafael Correa, sino por que se minimiza la necesidad de actualización de los parámetros doctrinarios. En este plano, el refuerzo de los parámetros clásicos doctrinarios en el segmento Defensa, si bien ayuda a mitigar algunas de las consecuencias negativas que impone la coyuntura, especialmente en lo concerniente al contexto de la frontera norte del país, lo cierto es que se deja de lado un proceso con características estructurales. La funcionalidad de la Defensa para el Ecuador, tanto antes como posteriormente a lo acontecido en San Lorenzo, da pie para una necesaria reflexión sobre la mantención o cambio de los parámetros doctrinarios que guían el actuar de

las Fuerzas Armadas, especialmente cuando la disuasión como tal no se da en el caso vecinal, y son otros fenómenos los que requieren una mayor atención.

## Conclusiones

Los elementos expuestos a lo largo del presente trabajo, otorgan una base tanto conceptual como contextual sobre la cual un cambio de doctrina no solamente se verifica como pertinente, sino que también necesario. Pero aquello tampoco puede observarse como un aspecto absoluto en la doctrina, ya que para incorporar un cambio de manera adecuada en alguna institución u organización, este debe ser debidamente planificado, tomando en consideración aquellos elementos culturales (o doctrinarios) que han primado dentro de un espacio de tiempo. Siendo así, los cambios de doctrina no deben estar pensados ni tampoco deben ser reflexionados sobre la base de elemento que se quiere cambiar, sino sobre la base del problema que se desea resolver o mitigar. Es por eso que la concepción doctrinaria de la disuasión, desde el punto de vista convencional, no aplica a un fenómeno como el narcotráfico o bien hacia una catástrofe natural.

Siendo así, uno de los principales puntos a sostener en el presente trabajo, ha sido que las Fuerzas Armadas en la región, y especialmente para los casos analizados de Chile y Ecuador, no pueden mantener una concepción absoluta y total de disuasión, debido a que aquello debe tener una visión integral que, en la actualidad, no se percibe. Pero además, la concepción de conflictividad convencional, por los elementos mencionados a lo largo del presente trabajo, ha disminuido bastante su probabilidad en la región, aunque aquello no descarta que aquellos países que aún poseen hipótesis de conflicto de tales características, estén exentos de aquel escenario. Por lo tanto, una transición en pos de lograr un equilibrio entre una visión clásica de la Defensa y un punto de vista donde se les haga participe a las Fuerzas Armadas en tareas internas, no necesariamente son caminos que chocan, sino que son y deben ser compatibles, con el objetivo de encontrar un grado de polifuncionalidad.

Para el caso de Chile, la concepción de la disuasión si bien ha rendido frutos en una dimensión del concepto, aquello no ha sido establecido de una forma integral. Es más, en pleno siglo XXI, y tomando en cuenta que los principales factores de inseguridad o incluso de estado de guerra en situaciones de no guerra se dan como consecuencia de las catástrofes naturales, aspecto que ha sido constante a lo largo de su historia, es que la planificación en

torno a una disuasión convencional debe cambiar. Debiese existir un mayor equilibrio en aquel material que es exclusivamente para un uso bélico, en directa relación a aquellos instrumentos que pueden ser empleados para “otras funciones”. Es por ello que se requiere una visualización polifuncional de las Fuerzas Armadas de Chile más específica, pero pensando que la concepción doctrinaria debe ser modificada.

En el caso de la realidad ecuatoriana, la perspectiva es diferente. El manejo político de la Defensa no ha sido el adecuado para adaptar a los cuerpos armados a las necesarias nuevas funciones que deben adoptar en tiempos de paz. Una eventual modificación de la doctrina, tomando en cuenta un alto grado de polifuncionalidad, debe ser gradual, pero partiendo de la base de un reconocimiento a aquellos elementos claves de la doctrina. Por lo tanto, si bien las Fuerzas Armadas ecuatorianas han sido también empleadas en tareas relacionadas con el desarrollo, la vinculación de la mismas en otras tareas más relacionadas con la seguridad interna, sin una adecuada socialización y debate entre las instituciones involucradas, es un campo que, de por sí, genera resistencias. La polifuncionalidad viene dada por la correcta concepción política de la actuación de los cuerpos armados en tiempos de no guerra, pero al mismo no dejando de lado una perspectiva que es la base, la columna vertebral de las Fuerzas Armadas en el país.

Los casos no son aislados. La mayoría de las Fuerzas Armadas en la región, han actuado sobre la base de conflictos internos en lo que va del siglo XXI, pese a que su estructura sea considerando un eventual conflicto convencional. Aquello de por sí, es una contradicción doctrinaria que, para los casos analizados, debe ser considerada como la sustentación de un cambio. Pero esta reflexión no solamente debe darse en el plano de la teorización o academia, sino que debe ser incorporada en un amplio debate, con la totalidad de los actores que componen lo que podría denominarse la Comunidad de Defensa de los países, tomando en consideración la realidad actual y no las experiencias de un pasado remoto.

## REFERÊNCIAS

Arriaga, J. (2013). *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*. Ciudad de Mexico: Bonilla Artigas Editores – Universidad de Quintana Roo.

- Barton, J. (1997). *A Political Geography of Latin America*. New York: Routledge.
- Bruckman, M. (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Quito: IAEN.
- Bruneau, T. (2005). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19(1): 111-131.
- Cabrera, Lester. (2011). La Guerra Popular Prolongada en Venezuela: reflexiones desde la política y la estrategia. *Cuaderno de Difusión. Pensamiento de Estado Mayor*, 32, 63-78.
- Cabrera. (2012). Reflexiones en torno a los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes y amenazas no tradicionales. *Escenarios Actuales*, 17(1), 17-26.
- Cabrera. (2018). ¿Por qué los países suramericanos aún invierten en Defensa? Un análisis desde la geopolítica contemporánea. *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, 9(2), 25-42.
- Cabrera. (2019). El aporte de la geopolítica a la comprensión de los conflictos internacionales. En: García, E. *Los nuevos escenarios en las Relaciones Internacionales; retos, amenazas y oportunidades*. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, p. 109-122.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. En: Alda, S. y De Sousa, S. *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, p. 13-30.
- Contreras, A. (2008). *Estrategia. Las viejas y las nuevas amenazas*. Santiago: Mago Editores.
- David, Ch. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Gray, C. (2012). *Categorical confusion? The strategic implications of recognizing challenges either as irregular or traditional*. Washington DC: Strategic Studies Institute, Army War College.
- Griffiths, J. (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1 (1), 88-104.
- Griffiths. (2011). *Teoría de la seguridad y la defensa en el continente americano*. Santiago: RIL Editores.
- Jackson, R. (2007). Regime Security. En: Collins, A. *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, New York, p. 185-201.
- Jervis, R. (2017). *Percepción and Misperception in International Politics*.

- Princeton: Princeton University Press.
- Kacowicz, A. y Mares, D. (2016). Security studies and security in Latin America: the first 200 years. En Mares, D. y Kacowicz, A. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge, New York, p. 11-30.
- Levy, J. (1983). Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems. *World Politics*, 36(1), 76-99.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Quito.
- Morgan, P. (2003). *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgan, P. (2007). Liberalism. En: Collins, A. *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, New York, p. 34-48.
- Navarro, M. (2009). Política Exterior y Política de Defensa. Una cercanía esquiiva. *Revista Política y Estrategia*, 114, 54-116.
- Navarro, M. (2013). Las Fuerzas Armadas y el combate a las amenazas no tradicionales ¿Qué tanto es posible?. *Desafíos Nacionales en un contexto internacional complejo*. ANEPE, Santiago, p. 253-286.
- Neumann, I. (2010). National security, culture and identity. En: Mauer, V. y Caverty, M. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge, New York, p. 95-104.
- Nunn, F. (2011). *Relaciones Militares Civiles Sudamericanas en el Siglo XXI*. Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile.
- Ovando, C. (2017). Paradiplomacia y actores subnacionales de frontera en Chile desde viejos y nuevos marcos institucionales. *Aldea Mundo*, 22(44), 7-16.
- Palma, H. (2015). Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región. En: Alda, S. y De Sousa, S. *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región*

- para su implementación.* Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, Madrid, p. 233-252.
- Pérez, D. y Cruz, G. (2015). Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador. *Documento de Análisis*. Quito: FES-ILDIS.
- Peña, Juan. (06 de agosto de 2019). Contraloría visa decreto de colaboración de FF.AA. en combate al narcotráfico, pero limita ámbito de acción. *El Mercurio*, de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/08/06/957135/Contraloria-visa-decreto-de-colaboracion-de-FFAA-en-combate-al-narcotrafico-pero-limita-ambito-de-accion.html>
- Pion-Berlin, D. (2010). Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America. *Democracy and Security*, 6 (2), 109-127.
- Redacción El Comercio. (27 de enero de 2018) Dato oficial: 28 heridos y 37 casas afectadas tras coche bomba en San Lorenzo. *El Comercio*, desde <https://www.elcomercio.com/actualidad/oficial-atentado-heridos-san-lorenzo.html>
- Rivas, P. (2014). Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: sistematización de sus críticas y alcances. *Estudios de Seguridad y Defensa* 4: 121-152.
- Rivera, F. (2008). Estudio introductorio. Seguridad multidimensional en América Latina. En: Rivera, F. *Seguridad multidimensional en América Latina*. FLACSO Ecuador, Quito, p. 11-36.
- Stolberg, A. (2012). *How Nation-States craft National Security Strategy documents*. Washington DC: Strategic Studies Institute, Army War College.
- Thies, C. (2016). Traditional security: war and peace. En: Mares, D., y Kacowicz, A. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge, New York, p. 113-126.
- Weiffen, B. y Duarte, R. (2017). Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. En: Suarez, M., Brigitte, W., y Duarte, R. *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Palgrave Macmillan, London, p. 1-23.
- Zagare, F. y Kilgour, M. (2004). *Perfect Deterrence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zehfuss, M. (2009). Constructivismo e identidad: Una relación peligrosa. En: Santa Cruz, A. *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Centro

de Investigación y Docencia Económicas – CIDE, Ciudad de México,  
p. 473-512.

## RESUMO

Las nociones de Defensa en Suramérica han estado, tradicionalmente, ligadas a la protección de los espacios fronterizos, como forma de garantizar la integridad territorial. Sin embargo, los Estados han establecido los límites de sus fronteras por medios pacíficos, por lo que las Fuerzas Armadas deben, necesariamente, reformar tanto su doctrina como también sus propias capacidades. Es por eso que, tomando como casos de estudio las realidades de Chile y Ecuador, resulta posible determinar cuales son los principales puntos sobre los cuales los cuerpos armados se han ido adaptando, los cambios de doctrina, como los propios problemas que se generan, tanto a nivel institucional como social, con estos cambios. Se concluye que si bien se aprecian resistencias y problemas en la implementación de los cambios, también se observa en los países la aceptación de un contexto regional que implica cambios en las Fuerzas Armadas, especialmente para tiempos de paz.

## PALAVRAS-CHAVE

Fuerzas Armadas; Defensa; Chile; Ecuador; Doctrina.

*Recebido em 17 de dezembro de 2018.*

*Aprovado em 22 de março de 2019.*